"عدم صلاحية عضو مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد المفوض بنظر التظلم في قانون النزاهة ومكافحة الفساد الاردني"

إعداد

د. يحيي احمد بني طه

الاردن

2020

الملخص

تهدف هذه الدراسة لبيان مدى انطباق "قواعد صلاحية القاضي" المنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات المدنية على عضو مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد المفوض بنظر التظلم، وهذا من خلال التعرف على مهام مجلس هيئة النزاهة خاصة في قبول ونظر التظلمات ومن ثم بيان الاختلاف بين عمل القاضي وعضو المجلس وبين الدعوى والتظلم، وختاما استعراض رأي الباحث بعدم امكانية تطبيق أحكام عدم صلاحية القاضي على العضو المفوض لعدم تصور قيام العديد من اسباب عدم الصلاحية بالنسبة للعضو، وكذلك لاختلاف طبيعة العمل والدور الي يضطلع به كل من القاضي والعضو المفوض.

Inability of the Board member of the Integrity and Anti-Corruption Commission empowered to hear grievances

Abstract

This study aims to demonstrate the extent to which the "judge validity rules" stipulated in the Code of Civil Procedure apply to a member of the Board of Integrity and Anti-Corruption Commission empowered to consider grievances, and this is by identifying the tasks of the Integrity Commission Board in particular in accepting and considering grievances and then explaining the difference between the judge's work And a member of the council, between the lawsuit and the grievance, and finally, reviewing the researcher's opinion of the inability to apply the provisions of the judge's inability to be applied to the delegated member due to the lack of perception of many reasons of invalidity for the member, as well as the different nature of work and the role played by both the judge and the delegated member.

مقدمة

إن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد هيئة مستقلة إداريا وماليا وتتمتع بشخصية اعتبارية، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها بما في ذلك إبرام العقود وتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، ولها حق التقاضي وينوب عنها في الإجراءات القضائية الوكيل العام، ومقرها الرئيسي في عمان.(المادة 3 من قانون النزاهة) وتهدف الهيئة إلى ضمان الالتزام بمبادى النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد من خلال تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة وضمان تكاملها، التأكد من أن الإدارة العامة تقدم الخدمة للمواطن بجودة عالية وبشفافية وعدالة، وكذلك التزامها بمبادئ الحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص، والتزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات واتخاذ القرارات وضمان حق المواطن في الاطلاع على المعلومات وفقاً للتشريعات، والتأكد من تطبيق الإدارة العامة للتشريعات بشفافية وبما يحقق مبادىء العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص ووجود اطار قانوني ينظم مساءلة المسؤولين ومتخذي القرار في الإدارة العامة ومحاسبتهم. وكذلك تختص بتلقي شكاوى المتضررين وتظلماتهم وفقا لأحكام هذا القانون، والتعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية في مجال مكافحة الفساد حال توافر شروط تقديمها من خلال القنوات الرسمية، والتحري عن الفساد المالي والإداري بكل أشكاله، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك، وملاحقة كل من يرتكب أياً من أفعال الفساد واتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك، ومكافحة اغتيال الشخصية، وأيضا التأكد من قيام مؤسسات الرقابة على القطاع الخاص و مؤسسات المجتمع المدني بوضع معايير الحوكمة الرشيدة وسلامة تطبيقها.(المادة 4من قانون النزاهة ومكافحة الفساد). والهيئة تمارس مهامها وأعمالها بحرية واستقلال دون تأثير أو تدخل من أي جهة، كما لا يجوز تفتيش مقرها إلا بأمر قضائي وبحضور المدعي العام المختص على ان يتم تبليغ الرئيس بذلك ودعوة من يمثل الهيئة لحضور التفتيش، ويعتبر باطلا أي اجراء مخالف لذلك(المادة 5 من قانون النزاهة).

وقد جاءت هذه الدراسة لبحث حالات عدم صلاحية عضو مجلس هيئة النزاهة المفوض بنظر التظلم المشار اليها في المادة 11/ه من قانون النزاهة ومكافحة الفساد، والتي احالت لعدم صلاحية القاضي المنصوص عليها في المادة 132 والمادة 133 من قانون اصول المحاكمات المدنية حماية لعضو المجلس المفوض وضمانا لاحترام الجمهور لمجلس الهيئة واستقرار الثقة به على أساس أن ما ينطبق على القاضي من أسباب عدم صلاحية يمكن تطبيقه على العضو المفوض.

وسأتناول هذه الدراسة من خلال ثلاثة مباحث: المبحث الاول سيتضمن تعريف بمجلس هيئة النزاهة واختصاصاته، والثاني سيتناول مفهوم عدم الصلاحية واثاره القانونية، أما الثالث فقد تخصص ببحث عدم صلاحية عضو مجلس الهيئة.

أهمية الدارسة:

تبرز أهمية هذه الدراسة من خلال بحثها لنص هام(المادة11/ه من قانون النزاهة ومكافحة الفساد) يتعلق بعدم صلاحية عضو مجلس الهيئة المفوض بنظر التظلم، وانعكاس هذه الدراسة ايجابا على تطوير وتجويد نصوص قانون النزاهة ومكافحة الفساد بعد مقارنة التطبيق العملي للنص بالشق النظري.

مشكلة الدراسة:

جاءت هذه الدراسة لبيان وبحث مدى انطباق الاحكام الناظمة لعدم صلاحية القاضي على عضو مجلس هيئة النزاهة المفوض بنظر التظلم، على الرغم من اختلاف دور واختصاص وطبيعة عمل كل من القاضي وعضو مجلس الهيئة المفوض، وبحث مدى قابليتها للتطبيق على العضو المفوض والية تنفيذ قواعد عدم الصلاحية بالنسبة لعضو المجلس.

الدراسات السابقة:

إن الدراسات السابقة حول موضوع عدم صلاحية القاضي كثيرة وتمت دراسته في اغلب شروح قانون اصول المحاكمات المدنية، أما موضوع هذه الدراسة فإنه بحسب علمي لم يُبحث من قبل وهذه الدراسة هي الاولى في موضوعها، ومن هذه الدرسات:

1. زعبي، احمد عوض، (2003) . أصول المحاكمات المدنية، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، عمان، دار وائل للنشر.
2. القضاة،مفلح (1988) . اصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الاردن، الطبعة الاولى،عمان، دار الكرمل للنشر والتوزيع.
3. كيلاني، محمود (2006) . شرح قانون اصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988، الطبعة الثانية، عمان، دار وائل للطباعة والنشر.

التعقيب على الدراسات السابقة:

وقد قامت هذه الدراسات السابقة باستعراض أحكام عدم صلاحية القاضي دون ذكر عدم صلاحية العضو المفوض وكذلك دون بحث حالات الاحالة المشابهة الى القواعد المنظمة لحالات عدم صلاحية القاضي.

محددات الدراسة :

سيتناول الباحث في هذه الدراسة حالة عدم صلاحية رئيس مجلس الهيئة وعضو المجلس المحال اليه التظلم ضمن حدود نص المادة 11/ه من قانون النزاهة التي حددت سريان أحكام عدم الصلاحية الواردة في قانون اصول المحاكمات المدنية على رئيس المجلس _- بوصفه رئيسا وبوصفه عضوا_ وعلى عضو المجلس المحال اليه التظلم بعد صدور قرار المجلس بقبول التظلم، أي أن هذه الدراسة لا تشمل الحالات والمسائل الاخرى التي ينظرها مجلس هيئة النزاهة، وستنحصر بدراسة عدم الصلاحية دون الرد أو التنحي.

منهجية الدراسة:

اعتمد الباحث في دراسته المنهج الاستقرائي والمنهج الوصفي والتحليلي، إذ قام بالرجوع الى الكتابات المتخصصة والمتعلقة بموضوع هذه الدراسة،ومن ثم قام بتحليلها وبيان الاراء ذات العلاقة وبناء الاستنتاجات عليها.

خطة الدراسة:

اشتملت هذا الدراسة على ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الاول: مجلس هيئة النزاهة واختصاصاته.

المطلب الاول: أعضاء مجلس الهيئة.

المطلب الثاني: اختصاصات مجلس الهيئة.

المبحث الثاني: مفهوم عدم الصلاحية واثاره القانونية.

المطلب الاول: تعريف عدم الصلاحية.

المطلب:الثاني: اثار قيام حالة عدم الصلاحية.

المبحث الثالث: عدم صلاحية عضو مجلس الهيئة.

المطلب الاول: طبيعة عمل عضو المجلس المفوض.

المطلب الثاني: الفريق بين عمل القاضي وعمل العضو المفوض.

المطلب الثالث: مدى انطباق نظام عدم الصلاحية على العضو.

الخاتمة: النتائج والتوصيات

المبحث الاول: مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد واختصاصاته:

في البداية لا بد من بيان ما هية مجلس الهيئة والشروط الواجب توافرها في أعضائه واختصاصاته خاصة تلك المتعلقة بنظر الشكاوى والتظلمات، وكذلك لا بد من التوسع في عرض التظلم إذ إن حالة "عدم صلاحية عضو المجلس" تظهر فقط فيما يخص عضو المجلس المحال اليه التظلم سواءا كان رئيس المجلس أو أي عضو اخر مفوض بنظره، أما باقي قرارات المجلس فإن الفقرة ه من المادة 11 من قانون النزاهة لا تنطبق بشأنها. وفيما يلي بيان هذا من خلال مطلبين المطلب الاول يبحث مجلس الهيئة واعضائه والمطلب الثاني يتناول اختصاصات المجلس وما يستتبع ذلك من تمييز بين الشكوى والتظلم لنلج في صلب موضوع "عدم الصلاحية" لاحقا.

المطلب الاول: أعضاء مجلس الهيئة :

بينت المادة السادسة من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم لسنة 2016 وتعديلاته([1]) أن مجلس الهيئة يتولى إدارتها والإشراف على شؤونها، وهو يتكون من رئيس وأربعة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة ولا يحمل أي منهم جنسية أخرى ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء، وتكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة للرئيس أو لعضو المجلس.

كما اشترط المشرع في ذات المادة من القانون على الرئيس وأعضاء المجلس أن يتفرغوا لعملهم ولا يجوز لأي منهم ممارسة أي عمل أو وظيفة أو مهنة، كما لا يجوز ان يكون أي منهم معارا أو منتدبا أو مكلفا أو مجازا من أي جهة.(المادة 6 من قانون النزاهة) ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه او نائبه عند غيابه كلما دعت الحاجة، ويكون اجتماعه قانونيا بحضور أغلبية أعضائه على أن يكون الرئيس او نائبه من بينهم ويتخذ قراراته بأغلبية أصوات أعضائه.(المادة 9/أ من قانون النزاهة) والمجلس بهذا يتخذ اي قرارات تتعلق بإدارة الهيئة أو تنفيذ مهامها ومسؤولياتها.

---

[1]. نصت المادة السادسة من قانون النزاهة ومكافحة الفساد على أنه:" أ.1. يتولى إدارة الهيئة والإشراف على شؤونها مجلس يتكون من رئيس وأربعة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة ولا يحمل أي منهم جنسية أخرى ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء .

2. تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة للرئيس أو لعضو المجلس.

ب. على الرئيس وأعضاء المجلس ان يتفرغوا لعملهم ولا يجوز لأي منهم ممارسة أي عمل أو وظيفة أو مهنة كما لا يجوز ان يكون أي منهم معارا أو منتدبا أو مكلفا أو مجازا من أي جهة.

ج.1- يتقاضى الرئيس الراتب والعلاوات المقررة لرئيس محكمة التمييز بمقتضى أحكام التشريعات النافذة .

2- يتقاضى عضو المجلس الراتب والعلاوات المقررة لنائب رئيس محكمة التمييز بمقتضى أحكام التشريعات النافذة .

د. يختار المجلس من بين أعضائه نائبا للرئيس يتولى مهامه عند غيابه.

ه. يطبق على الرئيس واعضاء المجلس قانون الكسب غير المشروع.

و. يقسم الرئيس واعضاء المجلس قبل مباشرتهم أعمالهم امام الملك اليمين التالية:

" أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للملك والوطن وأن احافظ على الدستور واحترام القوانين والانظمة وأقوم بالمهام الموكولة إلي بحياد وصدق وأمانة."

ز. باستثناء حالات التلبس بالجرم، لا يجوز ملاحقة أو توقيف الرئيس أو عضو المجلس إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي وللمجلس القضائي أن يقرر بعد سماع أقوال الرئيس أو العضو استمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدها أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة.

المطلب الثاني: اختصاصات مجلس الهيئة:

سندا للمادة الثامنة من قانون النزاهة ومكافحة الفساد يتولى مجلس الهيئة العديد من المهام والصلاحيات([2]) ومن هذه الصلاحيات دراسة أي موضوع يعرض عليه أو بمبادرة منه يتعلق بأي من قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو ممارساتها وارسال توصياتها بخصوصها اليه، واتخاذ القرارات اللازمة بخصوص الشكاوى والتظلمات المقدمة الى الهيئة بما في ذلك إحالتها إلى الجهات المختصة، وإجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسه أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إليه كان كاذباً وكيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة، وكذلك يختص باتخاذ القرارات اللازمة بخصوص قضايا الفساد بما في ذلك إحالتها الى الجهات القضائية المختصة وغيرها من الاختصاصات، ذلك أن هذه الدراسة ستقتصر على عرض الاختصاصات ذات العلاقة بالمسار التحقيقي سواءا بالنسبة للشكاوى أو التظلمات فما يُعرض على مجلس الهيئة في هذا الجانب إما أن يكون شكوى وإما أن تظلما، لهذا سأقوم بالتمييز بينهما وبيان المقصود بكل منهما تاليا:

أولا: الشكوى لدى هيئة النزاهة:

لم يضع قانون النزاهة تعريفا للشكوى وإنما اكتفى بالتفريق بين التظلم والشكوى، الا إنه ومن مطالعة نصوص قانون النزاهة والاطلاع على التطبيق العملي لنصوص هذا القانون، يمكن تعريف الشكوى وفقا لاحكام هذا القانون

---

[2]. نصت المادة الثامنة من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد على أنه:" أ. يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية:
1. وضع السياسة العامة للهيئة واقرار الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.
2. اقرار معايير النزاهة الوطنية والتوعية بها.
3. دراسة أي موضوع يعرض عليه ، أو بمبادرة منه ، يتعلق بأي من قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو ممارساتها وارسال توصياتها بخصوصها اليه.
4. التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية المماثلة لعمل الهيئة .
5. اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص الشكاوى والتظلمات المقدمة الى الهيئة بما في ذلك إحالتها إلى الجهات المختصة .
6. اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص قضايا الفساد بما في ذلك إحالتها الى الجهات القضائية المختصة.
7. الطلب من الجهات المعنية وقف كل من يرتكب أياً من افعال الفساد عن العمل وفقاً لأحكام التشريعات النافذة.
8. إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسه أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إليه كان كاذباً وكيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة.
9. توعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
10. اصدار نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة و إداراتها العامة.
11. الموافقة على العقود والاتفاقيات التي تبرمها الهيئة .
12. اقرار الهيكل التنظيمي للهيئة والموافقة على جدول تشكيلات الوظائف فيها لاقراره حسب الأصول.
13. اقتراح مشروعات التشريعات الخاصة بعمل الهيئة ورفعها لمجلس الوزراء.
14. اصدار التعليمات اللازمة لإدارة الهيئة بما في ذلك المتعلقة منها بمهام اعضاء المجلس وصلاحياتهم
15. تشكيل اللجان اللازمة لمساعدته على القيام باعماله على ان يحدد في قرار تشكيلها عدد اعضائها ومهامها وكيفية اتخاذ قراراتها .
16. اقرار البيانات المالية الختامية للهيئة والموافقة على مشروع الموازنة السنوية ورفعه لمجلس الوزراء لاقراره حسب الأصول.
17. اقرار التقرير السنوي عن عمل الهيئة ورفعه الى الملك ومجلس الوزراء ومجلسي الاعيان والنواب.
18. أي أمور أخرى ذات علاقة بعمل الهيئة واهدافها يعرضها الرئيس عليه.

ب. الطلب من الجهة القضائية المختصة إصدار قرار مستعجل بالحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة ومنع سفر كل من يرتكب أياً من أفعال الفساد أو الطلب بتعديل تلك القرارات او الغائها وفقاً للتشريعات النافذة.

ج. إذا تبيّن للمجلس وجود أدلة على نمو غير طبيعي في ثروة أي من المشمولين بأحكام قانون الكسب غير المشروع فله أن يطلب من دائرة إشهار الذمة المالية تزويده بصورة طبق الأصل عن الإقرارات وأي بيانات أو معلومات تتعلق بذلك الشخص.

د. للمجلس المساهمة في استرداد الاموال المتحصلة عن افعال الفساد سواء كانت الاموال داخل المملكة او خارجها وتسليمها لمستحقيها وفق التشريعات ذات العلاقة.

بأنها :"الاجراء الذي يتم بموجبه إعلام الهيئة بوجود شبهة فساد والتي قد تكشف عن وجود جرم جزائي دون حاجة لان يتخذ أحد صفة المدعي أو المشتكي".

وتلتزم الهيئة باستقبال الشكاوى ومتابعتها في أي وقت، إذ لا يوجد مدة تقادم تمنع تقديم هذا النوع من الشكاوى أو متابعة أي أخبار يتضمن شبهة فساد لدى الهيئة، ومن ثم ثبوت شبهة وجود فساد وما يستتبع هذا من الاحالة للادعاء العام.([3])(المادة 29/أ من قانون النزاهة) والشكوى بهذا المعنى ولتعلقها بجريمة فساد لا يُقبل التنازل عنها أو وقف متابعتها.

ثانيا: التظلم لدى الهيئة:

حدد المشرع في المادة 11 من قانون النزاهة ([4]) الية التظلم من قرارات الإدارة العامة أو الاجراءات أو الممارسات أو افعال الامتناع عن أي منها أن يتقدم بتظلم في مواجهة الإدارة العامة أمام الهيئة، وكعادة المشرع فإنه لا يورط نفسه بتعريف المفاهيم ويتركها للفقه، لذا ومن خلال مطالعة نصوص القانون والاطلاع على تنفيذ أحكام القانون فيما يتعلق بالتظلم من قرارات الادارة العامة فإنني أقول في تعريف التظلم أنه:" وسيلة قانونية يلجأ بموجبها المتضرر صاحب المصلحة لهيئة النزاهة متظلما من فعل أو امتناع الادارة العامة بعد استيفاء الشروط القانونية لقبول التظلم".

وقد اشترط المشرع في المادة 11 من ذات القانون العديد من الشروط لقبول نظر التظلم، وهذه الشروط هي أن يكون التظلم ضد الادارة العامة(الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والبلديات)وفقا لتعريفها الوارد في المادة الثانية من القانون، وأن يسطر التظلم على النموذج المعتمد لاستقبال التظلمات وأن يوقع النموذج من قبل المتظلم أو وكيله، وكذلك أن لا يكون موضوع التظلم نزاعا بين افراد أو قابلا للطعن الاداري أو القضائي أو منظورا أمام جهة قضائية أو صدر أحكام قضائية بشأنه. (المادة 3/16/ب من قانون

---

[3]. نصت المادة 29 من قانون النزاهة على أنه:" على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر:-
أ- لا تسري أحكام التقادم على دعوى الحق العام والعقوبات المتعلقة بالفساد ولا تسري كذلك على استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد.
ب- لا يحول صدور قرار عن المحكمة بإسقاط دعوى الحق العام او بوقف الملاحقة او الإعفاء من العقوبة لتوافر أي من حالات موانع العقاب او لانتفاء المسؤولية دون الاستمرار في استرداد الأموال المتحصلة عن الفساد".

[4]. نصت المادة 11 من قانون النزاهة ومكافحة الفساد على أنه:" أ. يحق للمتضرر من قرارات الإدارة العامة أو الاجراءات أو الممارسات أو افعال الامتناع عن أي منها أن يتقدم بتظلم في مواجهة الإدارة العامة أمام الهيئة وفقا لأحكام هذا القانون .
ب. تقدم التظلمات متضمنة خلاصة الوقائع والأسباب والجهة التي أصدرت القرار أو اتخذت الإجراء على النموذج المعد لهذه الغاية، معززة بالوثائق والمستندات المؤيدة لها ان وجدت، على ان يكون هذا النموذج موقعا من مقدم التظلم أو ممن يمثله قانوناً.
ج. تباشر الهيئة التحقق من التظلمات المقدمة إليها ويصدر المجلس قراره بقبول التظلم أو رفضه خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ ورودها للهيئة، على أن يكون قراره مسبباً في أي من هاتين الحالتين.
د. في حال صدور قرار من المجلس بقبول التظلم، يفوض المجلس الرئيس أو أياً من اعضائه اتخاذ الاجراءات اللازمة لحل موضوع التظلم بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبه.
ه. تطبق على الرئيس أو العضو المحال اليه التظلم حالات عدم الصلاحية أو الرد أو التنحي المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية".

النزاهة والقرار التفسيري 2017/9)([5]) كما يشترط لقبول التظلم أن لا يكون مر على واقعة التظلم ستة أشهر.([6])(المادة 12/أ من قانون النزاهة)

باستقبال التظلم يتم النظر به من قبل المجلس والتأكد من استيفاءه للشروط القانونية ثم يصدر قراره بقبول أو رفض التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وروده للهيئة، على أن يكون قراره مسبباً، وفي حال قبول التظلم يفوض المجلس الرئيس أو أياً من اعضائه لاتخاذ الاجراءات اللازمة لحل موضوع التظلم بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبة.(المادة 11 من قانون النزاهة)

بذات السياق فقد أراد المشرع أن يوفر ضمانة للمتظلم لتحييد أية مشاعر أو مصالح خاصة لدى العضو المفوض أو رئيس المجلس إذا وضع في موقف لا يمكن الا وأن يتأثر بهذه المشاعر أو المصالح، لذلك أوردت المادة 11 من قانون النزاهة في الفقرة (ه) منها وجوب تطبيق أحكام "عدم صلاحية القاضي" الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية على العضو المفوض لضمان الحيادية وضمان احترام المجلس وأعضائه وتعزيز الثقة بمجلس الهيئة ورفع الحرج عن أعضاء المجلس.

ونخلص من هذا المبحث الى أن المشرع أراد ضمان حياد ونزاهة العضو المفوض من خلال النص على جواز ابعاده عن نظر التظلم إذا توفرت لديه حالة عدم الصلاحية، لذا سيتم تناول هذا المسألة باعتبارها جوهر هذه الدراسة من خلال المبحثين التاليين في ظل احكام عدم الصلاحية الواردة في قانون اصول المحاكمات المدنية أولا ومن ثم في ظل قانون النزاهة ومكافحة الفساد.

المبحث الثاني: مفهوم عدم الصلاحية واثاره القانونية:

وضع المشرع في قانون اصول المحاكمات المدنية أحكاما خاصة بعدم صلاحية القاضي وهذه الاحكام تسري على القاضي وفق تعريفه الوارد في المادة الثانية من قانون استقلال القضاء رقم 29 لسنة 2014 التي نصت على أن القاضي هو:" كل قاض يعين وفق أحكام هذا القانون"([7])، ليمارس حق القضاء على جميع الاشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية باستثناء المواد التي يفوض فيها حق القضاء لمحاكم دينية او خاصة...."(المادة 2 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم17 لسنة2001) فالقاضي صاحب ولاية عامة في الفصل بالنزاعات والخصومات جميعها مع وجود استثناءات نص عليها القانون.([8])

المطلب الاول: تعريف عدم الصلاحية:

---

[5]. نص القرار التفسيري رقم 2017/9 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين على أنه:"... كلما كانت المنازعات والتظلمات المتعلقة بالقرارات الادارية وطعون الوظيفة وطعون الافراد والهيئات قابلة للتظلم الاداري أو القضائي فإنها تخرج عن اختصاص هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وتحدد القوانين والانظمة قابلية وعدم قابلية تلك المنازعات للتظلم الاداري أو القضائي.

[6]. نصت المادة 12 من قانون النزاهة ومكافحة الفساد على أنه:" أ. اذا تبين ان التظلم المقدم وفقا لأحكام هذا القانون ينطوي على جريمة جزائية، فيترتب على المجلس احالة الملف الى المدعي العام المختص أو الى المحكمة المختصة.

ب. لا يقبل التظلم بعد ستة أشهر على الواقعة، وللمجلس قبوله بعد انقضاء المدة المذكورة إذا وجد أن موضوعه يتعلق بأمر عام.

[7]. عرفت المادة 1785 من مجلة الاحكام العدلية القاضي بأنه:"الذات الذي نُصب وعُين من قبل السلطان لاجل فصل وحسم الدعوى والمخاصمة الواقعة بين الناس توفيقا لأحكامها المشروعة".

[8]. نصت المادة 27 من قانون اصول المحاكمات المدنية على أنه:" 1. تمارس المحاكم النظامية في المملكة الاردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الاشخاص في المواد المدنية ، باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء الى محاكم دينية او محاكم خاصة بموجب احكام اي قانون آخر.

2. تختص المحاكم الاردنية بالفصل في الدعوى ولو لم تكن داخلة في اختصاصها اذا قبل الخصم ولايتها صراحة او ضمنا.

3. اذا رفعت للمحاكم الاردنية دعوى داخلة في اختصاصها فانها تكون مختصة ايضا بالفصل في المسائل والطلبات المرتبطة بالدعوى الاصلية وفي كل طلب يرتبط بهذه الدعوى ويقتضي حسن سير العدالة ان ينظر فيها.

كما تختص المحاكم الاردنية بالاجراءات الوقتية والتحفظية التي تنفذ في الاردن ولو كانت غير مختصة بالدعوى الاصلية.

حرص المشرع الاردني على تعزيز حياد ونزاهة القاضي وتوفير أسباب الثقة والاحترام للقاضي من خلال النص على أحكام عدم صلاحية القاضي لنظر النزاع في المادة 132 من قانون اصول المحاكمات المدنية.([9]) هذا ليظهر القاضي حياديا أمام الخصوم والجمهور وحفظا للقاضي من أن يتأثر في حكمه بدواع تضعف لها النفس عادة، ويتأثر بها أغلب الخلق وتكون معلومة للقاضي ويستبعد جهله بها"،(القضاة،1988،اصول المحاكمات،ص99) وهذا ما سارت عليه التشريعات في الدول الحديثة حيث تعمد الى وضع بعض القواعد التي من شأنها حماية القاضي من التأثر بهذه الاعتبارات.(زعبي، 2003،اصول المحاكمات المدنية،ص81). لهذا اشترط المشرع في من يعين كقاض أن لا يشتغل بعمل اخر غير القضاء حتى لا يكون له مصالح خاصة مادية أو أدبية ضمن علاقات العمل الاخرى، فغاية المشرع من تنظيم قواعد عدم الصلاحية ضمان عدالة القضاء ونزاهته وحياده ومن ثم تحقيق ثقة الجمهور بالقضاء. "ذلك إن الإفتاء أو المرافعة أو الكتابة فى الدعوى تدل على الميل إلى جانب الخصم الذى حصل ذلك لمصلحته كما فيه إظهار لرأى القاضى وقد يأنف عن التحرر منه، كما أن عدم صلاحية القاضى فى نظر الدعوى التى أدلى فيها بشهادة أن القاضى لا يجوز أن يقضي بناء على معلوماته الشخصية، وكذلك الحال بالنسبة للدعوى التى سبق له نظرها قاضيا أو خبيرا أو محكما - علة ذلك - الخشية من أن يلتزم برأيه فيتأثر قضاؤه - وكل هذه الأحوال مردها ما يشترط فى القاضي من خلو الذهن عن موضوع الدعوى"(الطعن رقم 5827 لسنة 45 قضائية. عليا،مجلس الدولة المصري جلسة 30من يناير سنة 2001).

وقد قيل في تعريف "عدم صلاحية القاضي" بـــأنه:"منع القاضي من نظر الدعوى إذا قام سبب من الاسباب التي تدعو الى شك في حكمه وانحيازه لصالح أحد الخصوم"، كما قيل أيضا في تعريفه :" عدم أهلية القاضي لنظر الدعوى عند توافر حالات معينة تفقده حياده".(حميدي، 2016، ضمانات استقلال القضاء،ص8) كذلك يمكن تعريف عدم الصلاحية على أنه:" وقف القاضي عن نظر الدعوى أو اتخاذ اي اجراء فيها لوجود مانع قانوني تحت طائلة البطلان".

وعليه فإنه يمكن تصنيف أسباب عدم صلاحية القاضي الواردة في المادة 132 من قانون الاصول المدنية وفق تصنيفين: "إما لقيام علاقة شخصية له بالدعوى المعروضة عليه أو بأحد أطرافها أو لوجود علاقة للقاضي بغيره من أعضاء الهيئة الحاكمة أو بأفراد هيئة الدفاع أمامها دون أن يكون للخصوم شأن بذلك؛ مما يجعل تحيز القاضي ومجافاة مقتضى العدالة والنزاهة امرا واردا في الغالب الاعم.(زعبي،اصول المحاكمات، ص82)، علما أن هذه الاسباب وردت على سبيل الحصر ولا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها، وقد بينت المادة 132 من ذات القانون أسباب عدم صلاحية القاضي وهي:

1. اذا كان زوجا لاحد الخصوم او كان قريبا او صهرا له الى الدرجة الرابعة .

2. اذا كان له او لزوجه خصومة قائمة مع احد الخصوم او مع زوجه .

---

[9]. نصت المادة 132 من قانون اصول المحاكمات المدنية على أنه:" يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ممنوعا من سماعها ولو لم يرده احد من الخصوم في الاحوال الآتية :

1. اذا كان زوجا لاحد الخصوم او كان قريبا او صهرا له الى الدرجة الرابعة .

2. اذا كان له او لزوجه خصومة قائمة مع احد الخصوم او مع زوجه .

3. اذا كان وكيلا لاحد الخصوم في اعماله الخاصة او وصيا عليه او قيما او مظنونة وراثته له او كان زوجا لوصي احد الخصوم او القيم عليه او كانت له صلة قرابة او مصاهرة للدرجة الرابعة بهذا الوصي او القيم او باحد اعضاء مجلس ادارة الشركة المختصمة او احد مديريها وكان لهذا العضو او المدير مصلحة شخصية في الدعوى .

4. اذا كان له او لزوجه او لاحد اقاربه او اصهاره على عمود النسب او لمن يكون هو وكيلا عنه او وصيا او قيما عليه مصلحة في الدعوى القائمة .

5. اذا كان بينه وبين احد قضاة الهيئة صلة قرابة او مصاهرة للدرجة الرابعة او كان بينه وبين المدافع عن احد الخصوم صلة قرابة او مصاهرة للدرجة الثانية .

6. اذا كان قد افتى او ترافع عن احد الخصوم في الدعوى ولو كان ذلك قبل اشتغاله في القضاء ، او كان قد سبق له نظرها قاضيا او خبيرا او محكما او كان قد ادى شهادة فيها .

7. اذا رفع دعوى تعويض على طالب الرد او قدم ضده بلاغا لجهة الاختصاص .

3. اذا كان وكيلا لاحد الخصوم في اعماله الخاصة او وصيا عليه او قيما او مظنونة وراثته له او كان زوجا لوصي احد الخصوم او القيم عليه او كانت له صلة قرابة او مصاهرة للدرجة الرابعة بهذا الوصي او القيم او باحد اعضاء مجلس ادارة الشركة المختصمة او احد مديريها وكان لهذا العضو او المدير مصلحة شخصية في الدعوى.

4. اذا كان له او لزوجه او لاحد اقاربه او اصهاره على عمود النسب او لمن يكون هو وكيلا عنه او وصيا او قيما عليه مصلحة في الدعوى القائمة .

5. اذا كان بينه وبين احد قضاة الهيئة صلة قرابة او مصاهرة للدرجة الرابعة او كان بينه وبين المدافع عن احد الخصوم صلة قرابة او مصاهرة للدرجة الثانية .

6. اذا كان قد افتى او ترافع عن احد الخصوم في الدعوى ولو كان ذلك قبل اشتغاله في القضاء ، او كان قد سبق له نظرها قاضيا او خبيرا او محكما او كان قد ادى شهادة فيها .

7. اذا رفع دعوى تعويض على طالب الرد او قدم ضده بلاغا لجهة الاختصاص .

فإذا توفر أي سبب من هذه الاسباب في القاضي فإنه يكون غير صالح لنظر الدعوى بمعنى أنه ممنوع من سماعها ولو لم يرده احد من الخصوم، ويكون أي اجراء أو قرار يتخذه القاضي بالدعوى باطلا، كما سيتضح في المطلب التالي.

المطلب الثاني: اثار قيام حالة عدم الصلاحية:

رتب المشرع في المادة 132و133 من قانون اصول المحاكمات المدنية([10]) اثارا على قيام حالة من حالات عدم صلاحية القاضي وهي بطلان عمل القاضي المتسبب بعدم الصلاحية حتى لو تعلق الامر بحكم صادر عن محكمة التمييز، مما يوجب على القاضي الذي علم بتوفر سببا من أسباب عدم الصلاحية لديه أن يتنحى من تلقاء نفسه دون أن يكون له أي خيار في ذلك إذ إن تنحيه وجوبي في هذه الحالة، فإذا قام أي منها فيه فإن عمل القاضي أو قضاءه يعد باطلا سواء علم بتوفر سبب عدم الصلاحية أو لم يعلم.

كما يعتبر شرط صلاحية القاضي لسماع الدعوى من النظام العام ذلك أن النص رتب البطلان على مخالفة هذه القواعد ولم يجز للخصوم الاتفاق على خلافها،"بوصفها قواعد امرة لا يجوز الاتفاق على خلافها"(قاسم (1998) المدخل الى علم القانون، ص 110) فإذا اتفق الخصوم على استمرار القاضي بنظر الدعوى على الرغم توفر حالة من حالات عدم الصلاحية، فإن البطلان يبقى مرافقا للحكم أو الاجراء الذي اتخذه القاضي حماية للمصلحة العامة بضمان نزاهة القضاء وحياده، لهذا أجاز المشرع الدفع بعدم الصلاحية في أي مرحلة من مراحل الدعوى ولو لاول مرة امام محكمة التمييز، وكذلك "لا يجوز التنازل عن هذا الدفع أو اسقاطه أو الاتفاق على قبوله بين الخصوم"(داودي، 1998. المدخل على علم القانون، ص75). وقد قضت محكمة التمييز ببطلان القرار التمييزي لقيام سبب من أسباب عدم الصلاحية بحكمها رقم 2005/3292 أنه:" إذا اشترك القاضي في نظر واصدار الحكم في الدعويين الاستئنافية والتمييزية خلافا لاحكام المادة6/132 من قانون اصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988، فإن عمل القاضي وقضاءه في الاحوال المنصوص عليها في المادة سالفة الذكر يقع باطلا ويكون حكم التمييز المشار اليه باطلا...."، وبذات المعنى قضت في حكمها رقم 2006/1965 على أنه:" لا يكون القاضي صالحا لنظر الدعوى إذا سبق له نظرها في مرحلة سابقة، وعليه فإن اشتراك قاض التمييز في اصدار القرار التمييزي على الرغم من اشتراكه في

---

[10]. نصت المادة 133 من قانون اصول المحاكمات المدنية على أنه:" يقع باطلا عمل القاضي او قضاؤه في الاحوال المشار اليها في المادة السابقة ولو تم باتفاق الخصوم ولو وقع هذا البطلان في حكم صدر من احدى هيئات التمييز جاز للخصم ان يطلب منها الغاء الحكم واعادة نظر الطعن امام هيئة تمييز لا يكون فيها القاضي المتسبب في البطلان" .

اصدار قرار محكمة الاستئناف يجعل الهيئة التي اصدرت قرار النقض مشكلة تشكيلا مخالفا للقنون ويكون قرارها باطلا....".

وقد بلغ التحوط من المشرع على سمعة القضاء،(صاوي، 2010، الوسيط،ص135) أن جعل البطلان يشمل الاعمال الصادرة عن محكمة التمييز إذ أجاز المشرع للمحكمة من تلقاء ذاتها إذا قام سبب من أسباب عدم الصلاحية بالنسبة لعضو من أعضاء الهيئة أن تطبق الجزاء المترتب عليه، وكذلك للخصم ان يطلب منها الغاء الحكم واعادة نظر الطعن امام هيئة تمييز لا يكون فيها القاضي المتسبب في البطلان.

نخلص الى أن قيام سبب من أسباب عدم الصلاحية لدى القاضي يحول بينه وبين سماع الدعوى ويجعل من كل اجراء أو قرار يتخذه القاضي باطلا، ويجوز الدفع بهذا الدفع لاول مرة أمام محكمة التمييز، أما مدى انطباق هذه القواعد على عضو مجلس الهيئة المفوض فسيتم عرضه في المبحث التالي من خلال ثلاثة مطالب تتضمن بيان طبيعة عمل العضو المفوض واختلافه عن عمل القاضي واخيرا بيان الى أي حد تصلح أحكام عدم الصلاحية للتطبيق على العضو المفوض.

المبحث الثالث: عدم صلاحية عضو مجلس الهيئة المفوض:

كما سبق القول فقد أحالت المادة 11/ه من قانون النزاهة الى أحكام عدم صلاحية القاضي الواردة في قانون اصول المحاكمات المدنية بالنسبة لرئيس مجلس الهيئة وللعضو المفوض بنظر التظلم، وبعد بيان أحكام قيام سبب من أسباب عدم صلاحية القاضي لسماع الدعوى وتعداد هذه الاسباب في المبحث السابق، سأقوم ببحث مدى سريان هذه الاحكام بالنسبة لعضو مجلس الهيئة وامكانية ذلك، وبيان الى أي حد تصلح هذه القواعد للتطبيق على عضو المجلس المفوض من خلال ثلاثة مطالب، وهي كما يلي:

المطلب الاول: طبيعة عمل عضو المجلس المفوض:

يقصد بالعضو لغايات هذه الدراسة هو العضو الذي كلفه المجلس بنظر التظلم المقبول سواءا كان عضوا أو رئيسا ذلك أن الرئيس هو أيضا له صفة العضو في المجلس، كما يقصد بالتظلم المقبول كما سلف، التظلم من فعل أو امتناع الادارة العامة الغير قابل للطعن الاداري أو القضائي والغير منظور امام القضاء ولم يصدر به حكم قضائي ولا يكون من ضمن اختصاصات جهة رقابية اخرى كالتظلم من اجراءات غير عادلة.

بقبول التظلم يقوم العضو المفوض من خلال الادوات المتاحة له ووفق ما يراه مناسبا بالتواصل مع الادارة العامة المعنية والاستيضاح منها حول موضوع التظلم، فإذا تبين أن التظلم المقدم وفقا لأحكام قانون النزاهة ينطوي على جريمة جزائية، فيترتب على المجلس احالة الملف الى المدعي العام المختص أو الى المحكمة المختصة (المادة 12/أ من قانون النزاهة)، وإذا تبين للمجلس بعد استكمال اجراءاته بأن قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو الامتناع عن القيام بها تتضمن أيا مما يلي :

1. مخالفة التشريعات.
2. عدم الإنصاف أو التعسف أو عدم تحقيق المساواة والتمييز.
3. الاستناد إلى تعليمات غير قانونية أو إجراءات غير عادلة.
4. الإهمال أو التقصير أو الخطأ. فعلى الرئيس كتابة تقرير مفصل بها وإرساله إلى الإدارة العامة المشكو منها وله الحق في تقديم التوصيات التي يراها مناسبة حول موضوع التظلم. وعلى الإدارة العامة الرد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها التقرير، ولها الطلب من الرئيس تمديد هذه المدة لمدة مماثلة. فإذا امتنعت الإدارة العامة عن الرد خلال المدة المحددة أو رفضت اتخاذ الاجراءات اللازمة أو وقع خلاف بين الهيئة والإدارة العامة يحيل الرئيس الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار الذي يراه مناسبا(المادة 13 من قانون النزاهة).

كما تجدر بهذا الصدد ملاحظة تضييق نطاق التظلم الذي ورد في القرار التفسيري الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 2017/9 والذي سبقت الاشارة اليه والذي قيد نظر التظلم بالمنازعات والتظلمات سواء المتعلقة بالافراد أو الهيئات بأن لا تكون قابلة للطعن الاداري أو القضائي ولا تكون متعلقة بالوظيفة، خاصة أن هذا القرار له مفعول القانون وهو ملزم بعد نشره بالجريدة الرسمية(المادة 4/123 من الدستور) ومن ثم يجب الالتزام بما ورد في القرار التفسيري عند قبول المجلس للتظلمات الذي جعل من قبول التظلمات في حدود ضيقة جدا. وبعد بيان الاجراءات التي يتخذها العضو المفوض لمعالجة موضوع التظلم وحدود قبول التظلم انتقل لعرض طبيعة عمل القاضي وبحث الاختلافات بين عمل العضو وعمل القاضي وصولا لمعرفة مدى انطباق قواعد عدم الصلاحية على عضو المجلس وبيان جدوى تطبيقها على عضو المجلس.

المطلب الثاني: الفرق بين عمل القاضي وعمل العضو المفوض:

هناك اختلافات أساسية عديدة بين طبيعة عمل القاضي وطبيعة عمل العضو المفوض بنظر التظلم، وهي تنعكس على موضوع الدراسة بشكل جوهري بحيث تجعل الفائدة العملية من تطبيق قواعد عدم الصلاحية على العضو المفوض محل ترديد وتشكيك من حيث جدواها، وفيما يلي بيان لأهم الاختلافات:

1. **من حيث الدور:**
إن القاضي جزء من السلطة القضائية والتي تعتبر ركن من أركان الدولة وهو يختص بنظر جميع المنازعات وعلى جميع الاشخاص كأصل عام، إذ إن اللجوء الى القضاء حق دستوري عام مجرد لكل شخص(المادة 101 من الدستور) كما سبقت الاشارة، بينما هذا ليس لعضو المجلس المفوض الذي يختص بنظر التظلم المقبول من قبل المجلس والتحقق منه ويبقى القرار النهائي بشأنه لمجلس الهيئة.
2. **من حيث أطراف الخصومة:**
يفترض بالخصومة أمام القضاء أن تكون بين افراد في الغالب وبحجم وأعداد كبيرة ونطاق عمل واسع، وهي تتأثر بالعلاقات الشخصية والقناعات المسبقة والعلم الشخصي إذا تُركت دون ضوابط، بينما هذا لا يرد بالنسبة لعضو المجلس المفوض فهو مقيد برقابة المجلس، وإن تأثر في مرحلة سابقة لقرار المجلس أي في مرحلة التحقق، فإن المجلس يرد الامور الى نصابها عند إتخاذ قراره بشأن التظلم، وهذا الفهم يلتقي في مكان ما بجرم الواسطة والمحسوبية التي تحق باطلا وتلغي حقا(المادة 16/أ/7 من قانون النزاهة) وهو موضوع اخر يخرج عن اطار هذه الدارسة.
3. **من حيث صلاحية الالغاء وفرض واقع جديد:**
إن القاضي يملك صلاحية الغاء القرارات الادارية ويملك صلاحية انشاء أو تقرير واقع قانوني جديد ويملك الصلاحية لتنفيذه بالقوة (المادة2/أ و9 من قانون التنفيذ)(المادة 5من قانون القضاء الاداري)[11] "فالقاضي

[11]. نصت المادة الخامسة من قانون لقضاء الاداري على انه:" تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

1. الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.
2. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترفيع أو بالنقل أو بالانتداب أو بالإعارة أو بالتكليف أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف.
3. طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل.
4. طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.
5. الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.
6. الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها.

يفصل في المنازعات ويقطع التشاجر والخصومات إما صلحا عن تراض أو إجبارا بحكم بات يعتبر فيه الوجوب"(البغدادي الماوردي، 2014،الاحكام السلطانية،ص87)، بينما يخرج كل هذا عن صلاحية العضو المفوض.

4. من حيث المصلحة الواجب حمايتها:

إن المصالح المادية والمعنوية التي تحميها قواعد عدم صلاحية القاضي جوهرية وجدية ذلك أن عمل القاضي يستوجب نظام عدم الصلاحية ونظام الرد والتنحي وغيره من الانظمة التي تضمن احترام القضاء والثقة به، بينما المصلحة التي يحميها التظلم تكفي فيها رقابة مجلس الهيئة إذ تعتبر هزيلة قياسا بالمصلحة التي يحميها القضاء.

5. من حيث مفهوم الدعوى والتظلم:

إن الدعوى التي ينظرها القاضي تختلف من حيث المفهوم والغاية والاجراءات المتبعة والية تنفيذها عن التظلم أمام هيئة النزاهة، وهذا يرتب اثارا قانونية تختلف كليا عن الاثار المترتبة على التحقق من صحة التظلم لاختلاف حجم المهام والية العمل.

وعليه فإن طبيعة عمل هيئة النزاهة تختلف بشكل شبه كلي عن عمل القضاء، فما ينطبق على القاضي ويحقق المصلحة قد لا ينطبق على العضو المفوض واحيانا لا يمكن تصوره بالنسبة للعضو المفوض، لذلك وبعد بيان هذه الفروق والاشارة الكافية لطبيعة عمل الفئة المستهدفة بقواعد عدم الصلاحية، سأتناول في المطلب التالي امكانية تطبيق أحكام عدم الصلاحية على العضو المفوض من قبل مجلس هيئة النزاهة للتحقق من صحة التظلم.

المطلب الثالث: مدى انطباق نظام عدم الصلاحية على العضو:

افترض المشرع أن عضو المجلس المفوض قد يتعرض لذات الظروف والضغوط المادية والمعنوية التي قد يتعرض لها القاضي أثناء نظر الدعوى إذا وجدت له علاقة شخصية بموضوع التظلم أو بأحد افراد الادارة العامة المتظلم منها أو بالمتظلم، بحيث_ وبحسب الحال_ يسعى لحفظ التظلم منعا من ملاحقة أحد افراد الادارة العامة أو لمتابعة موضوع التظلم بالحاح خدمة للمتظلم بناء على علاقة شخصية مباشرة أو غير مباشرة، لذا قام المشرع بالإحالة لقواعد عدم صلاحية القاضي الواردة في قانون اصول المحاكمات المدنية لتطبق على عضو المجلس المفوض.

بناء على ما سبق أجد أن تطبيق قواعد عدم الصلاحية على عضو المجلس المفوض غير مجدي من الناحية العملية ذلك أن عضو المجلس المفوض يجد مرجعتيه في القرار النهائي لمجلس الهيئة، كما أن نطاق عمله يقتصر على مرحلة التحقق قبل صدور قرار المجلس، وهذه المرحلة اظن أنها لا تتعدى سؤال الادارة العامة عن موضوع التظلم ووزن موضوع التظلم في ظل جواب الادارة العامة والتنسيب للمجلس ، فإذا تضمن التظلم جرما جزائيا يحال الموضوع للمدعي العام أو المحكمة المختصة، وإذا تضمن مخالفة لا ترقى لان تكون جريمة يسعى المجلس لحلها، والا يسطر بها تقريرا لمجلس الوزراء ليتخذ الاخير ما يراه مناسبا بشأنها، وفي جميع الاحوال فإن المشرع جعل من

---

7. الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه.
8. الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.
9. الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر .

ب. تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء .

ج. تخضع الطعون المتعلقة بالضرائب والرسوم إلى طرق الطعن المبينة في القوانين الخاصة .

د. لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة.

هـ.لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية ".

مجلس الهيئة رقيبا على عمل العضو المفوض حيث يصدر القرار النهائي بشأن التظلم من مجلس الهيئة، وهذا يوفر ضمانة كافية للمتظلم.

ومما يؤيد هذا التوجه أن اللجوء الى الهيئة مقيد بالتظلم من فعل أو امتناع الادارة العامة في حالات محددة، وقد تم تقييدها اكثر بقرار الديوان الخاص لتفسير القوانين رقم 2017/9 للحد الذي يجعل منها حالات نادرة كما سلف البيان، بالاضافة للحدود التي رسمها القانون اصلا لقبول التظلمات في أن لا يكون النزاع بين افراد، وان لا يكون من ضمن اختصاص القضاء أو جهة رقابية اخرى، وأن لا يكون الموضوع قابلا للطعن الاداري أو القضائي، وأن لا تكون منظورة أمام القضاء أو صدر بها حكم قضائي(المادة 16/ب من قانون النزاهة)، كما إن حالة الكشف عن جرم جزائي في التظلم، يقلب التظلم من تظلم الى شكوى (المادة 12/أ من قانون النزاهة) لتخرج هذه الحالة من مدار هذه الدارسة لتشكل قيد اخر على قبول التظلمات يضيق من نطاقها أكثر.

أضف الى أن العديدمن أسباب عدم الصلاحية من الصعوبة بمكان أن تنطبق على العضو المفوض وبعض هذه الاسباب غير متصور بالنسبة له ومثال هذا أن العضو المفوض كان خبيرا أو محكما في التظلم أو شهد في التظلم أو أن يكون العضو المفوض طرفا في التظلم بالمفهوم الفني للتظلم. وبهذا الصدد قد يقول قائل بأن هذه الاحكام لا تنطبق الا بالمقدار الذي يحقق الغاية منها بالنسبة للعضو المفوض، الا إنها في الواقع تدخل ضمن تقييم المجلس أي ضمن رقابة مجلس الهيئة على العضو المفوض. كما أنه لا يوجد ما يمنع المجلس من إعادة النظر بالتظلم إذا ثبت أن هناك مخالفة مرتكبة من قبل العضو المفوض خاصة أن للمتظلم الوصول للمجلس لاثارة أي امر أو شكوى من أداء العضو المفوض دون اتباع الاجراءات المتبعة امام القضاء لتسجيل الدعوى.

علاوة على أن هناك اجراءات مرجعية حددها المشرع في قانون اصول المحاكمات المدنية واعتبرها من النظام العام، لا يمكن للقاضي الخروج عليها أو عدم السير وفقها، أما الاجراءات التي يتخذها العضو المفوض فإنها ليست منظومة منضبطة من الاجراءات، وهي أيضا ليست من النظام العام ليتوفر لها هذا النوع من الحماية كما هو الحال بالنسبة لاغلب الاجراءات القضائية، فإذا افترضنا ثبوت سبب من اسباب عدم الصلاحية لدى العضو المفوض فما هي الاجراءات التي سيتم إعلان بطلانها والغاءها، في الواقع لا يوجد منظومة اجراءات يلتزم بها العضو المفوض كما هو الحال بالنسبة للقاضي، فالعضو يتخذ ما يراه مناسبا ليعالج موضوع التظلم، مما يعزز وجهة نظر الباحث في إن قواعد عدم الصلاحية لا تنطبق على العضو المفوض ومحاولة تطبيقها غير مجدية إن قام سبب لتطبيقها. ولا يغير من هذا الفهم أن العضو المفوض سيشارك في اتخاذ قرار مجلس الهيئة حول التظلم واصدار التوصيات بشأنه لرئاسة الوزراء، إذ إن هذه التوصيات ليست ملزمة لمجلس الوزراء وهي بالنتيجة تمثل وجهة نظر، وإذا قلنا بخلاف هذا فإننا نتحدث عن شكوى تتضمن جرما جزائيا يستوجب الاحالة للمدعي العام ولا نتحدث عن تظلم بالمفهوم الفني وفقا لاحكام المادة 11 من قانون النزاهة.

لما سبق فإنه يتعذر تطبيق الاحكام الناظمة لعدم صلاحية القاضي على العضو المفوض بنظر التظلم، على الرغم من سمو الغاية من نص المادة 11/ه من قانون النزاهة الا إنه اصطدم بواقع ودور يختلف عن واقع ودور القاضي كما كشف عن عدم دراسة كافية لاقرار النص وتضمينه في قانون النزاهة.

الخاتمة

تناولت في هذه الدراسة حالة عدم صلاحية عضو مجلس هيئة النزاهة المفوض بنظر التظلم والاحالة في أحكامها الى قواعد عدم صلاحية القاضي المنصوص عليها في قانون اصول المحاكمات المدنية، وقد بينت مدى انطباق قواعد عدم صلاحية القاضي على العضو المفوض بعد بيان الاختلافات بين طبيعة عمل القاضي وعمل العضو المفوض ودور كل منهما.

وقد خرجت هذه الدراسة بالنتائج التالية:

1. كان من المقرر لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد أن تحل محل ديوان المظالم الملغي بوصفته الناعمة والتي كانت قائمة على فكرة اقناع الادارة العامة بخطأ ممارساتها أو فعلها أو امتناعها وبذات الوقت العمل على تقويم أدائها، الا إن تضييق قبول التظلمات وفق هذا المفهوم من قبل قانون النزاهة والقرار التفسيري 2017/9 بشأن المادة 11 من قانون النزاهة أدى الى جعل نطاق قبول التظلمات ضيق جدا وبشكل اثار التساؤل حول مدى جدوى بقاء المادة 11و13 من قانون النزاهة والمواد والفقرات الاخرى المتفرعة عنها، ذلك أن الصبغة العامة لعمل هيئة النزاهة تقوم على التحري عن الفساد الذي يكشف جرماجزائيا، فتقوم الهيئة بعد التحري وثبوت الشبهة لديها بإحالتها للمدعي العام المختص أو المحكمة المختصة.
2. إن هيئة النزاهة مؤسسة وطنية تقوم بالتحري عن أفعال الفساد بكل أنواعه، وهي تمارس عملها من خلال مجلسها المكون من خمسة أعضاء.
3. عضو مجلس هيئة النزاهة ليست له صفة القاضي.
4. مجلس هيئة النزاهة هو من يقرر قبول التظلم وهو من يقرر اتخاذ الاجراء المناسب بشأنه وإصدار التوصيات التي يراها لمجلس الوزراء.

التوصيات

1. الغاء الفقرة هاء من المادة 11 من قانون النزاهة لعدم جدواها باعتبار قواعد عدم الصلاحية تختص بالقاضي وتطبيقها على العضو المفوض غير عملي لاختلاف الدور والصلاحيات وطبيعة المنازعات وكذلك لعدم تصور قيام العديد من هذه الاسباب بالنسبة للعضو المفوض.
2. تعزيز رقابة المجلس على العضو المفوض وضمان جديتها باعتبارها ضمانة كافية لحياد العضو المفوض في ظل الحدود الضيقة لقبول التظلم.
3. ولما كانت نصوص عدم صلاحية القاضي غير مبنية على التشكيك بنزاهة القاضي وانما بنيت على اعتبارات الحياد والثقة والاحترام الذي يجب أن يظهر بها القاضي، ولما كان هذا يسري على عضو مجلس الهيئة المفوض أيضا، وحيث إن تطبيق أحكام عدم الصلاحية وفق هذا الرأي غير وارد كما سبق البيان، فإنه يمكن الاستعاضة عن النص الخاص بعدم صلاحية العضو باشتراط توقيع العضو على وثيقة "عدم تعارض مصالح" والزامه بالإعلام عن اية مصالح أو مشاعر قد تخدش حياديته الصامتة أو المعلنة تحت طائلة المسائلة القانونية.

المراجع

1. البغدادي الماوردي، ابي الحسن . (2014) . الاحكام السلطانية والولايات الدينية،عمان،مطبعة السفير، الناشر وزارة الثقافة.
2. حميدي وظاهر، احمد خورشيدي وفواز ظاهر . (2016) . ضمانات استقلال القضاء الاداري في العراق، دراسة مقارنة، تكريت، مجلة جامعة تكريت للحقوق.
3. الزعبي،عوض احمد. (2003) . اصول المحاكمات المدنية، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، عمان، دار وائل للنشر.
4. صاوي، احمد السيد .(2010) . الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية، القاهرة، بلا.
5. قاسم، محمد حسن (1998) . المدخل الى علم القانون، القاعدة القانونية، بيروت، الدار الجامعية.
6. القضاة،مفلح (1988) . اصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الاردن، الطبعة الاولى،عمان، دار الكرمل للنشر والتوزيع.

القوانين

1. قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته.
2. قانون اصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 وتعديلاته.
3. قانون القضاء الاداري رقم 27 لسنة 2014.
4. قانون استقلال القضاء رقم 29 لسنة 2014.
5. قانون التنفيذ رقم 25 لسنة 2007.
6. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم17 لسنة 2001 وتعديلاته